

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**Чубірко Володимир Володимирович**

**УДК:342.728: 342.8**

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ  
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ ТА  
КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Ужгород – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у ДВНЗ «Ужгородський національний університет» Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  
**Джуган Володимир Васильович**,  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,  
доцент кафедри конституційного права та  
порівняльного правознавства.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Дешко Людмила Миколаївна**,  
професор кафедри конституційного права Інституту  
права Київського національного університету ім.  
Тараса Шевченка;

кандидат юридичних наук, доцент  
**Натуркач Руслана Павлівна**, керівник  
Апарату Закарпатської  
обласної державної адміністрації

Захист відбудеться «24» квітня 2021 року о «12<sup>00</sup>» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 26, каб. 21.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розісланий «23» березня 2020 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Р.М. Фрідманський

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Участь у місцевих виборах є одним із ключових прав політичних партій та окреслюється в їх статутах, як одне з головних завдань. Водночас, прийняття 19 грудня 2019 р. Виборчого кодексу України внесло низку суттєвих змін у регулювання участі політичних партій на місцевих виборах, які стосуються порядку висування кандидатів від політичних партій на цих виборах, участі партій у формуванні виборчих комісій, порядку фінансування місцевих виборчих кампаній політичних партій тощо. Пошуки оптимальної моделі проведення місцевих виборів і, відповідно, ролі в них політичних партій притаманні не тільки для України, де у 2020 р. до щойно прийнятого Виборчого кодексу України вже було внесено низку змін, які істотно змінили роль політичних партій у місцевих виборах, а й для країн Європейського Союзу (далі - ЄС). Зокрема, у Латвії в 2020 р. були прийняті зміни до законодавства, які позбавили права на висування кандидатів на місцевих виборах об'єднання виборців, тим самим фактично зробивши політичні партії єдиним суб'єктом, який має право висувати кандидатів на виборах до органів місцевого самоврядування.

Низка аспектів конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах були об'єктом самостійних досліджень у вітчизняній юридичній науці. Водночас назвати цю проблематику всебічно вивченою наразі не можна. Зокрема, як показує аналіз сучасних наукових здобутків в науці конституційного права, участь політичних партій у місцевих виборах досліджувалася або у контексті аналізу конституційно-правового статусу політичних партій, як одне з їх основних прав та напрямків діяльності, або крізь призму дослідження загальних проблем виборчого права, де, на жаль, основна увага приділялася парламентським та президентським виборам. Натомість комплексні порівняльно-правові дослідження конституційно-правових засад участі політичних партій саме у місцевих виборах в Україні практично не здійснювалися.

Основним теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали пов'язані з проблематикою цього дослідження праці українських вчених Л.І. Адашис, Н.В. Богашевої, І.В. Бондарчука, Н.П. Гаєвої, О.В. Гейди, В.В. Джугана, І.М. Капталана, В.І. Кафарського, Ю.В. Кириченка, Ю.Б. Ключковського, О.Б. Ковальчука, О.В. Марцеляка, С.М. Марцеляка, Б.С. Мохончука, Г.Г. Петришиної-Дюг, Г.П. Пономарьової, В.Я. Тація, А.Т. Тетянич, К.О. Турчинова та інших.

Також у дисертації використані праці зарубіжних вчених, які досліджували різноманітні аспекти конституційно-правового регулювання права на приватну власність, зокрема таких як А. Войташек, Т. Гвоздь, С. Гебетнер, А. Горгол, М. Дамбровський, М. Дибська, А. Ендзіньш, Р.Р. Ісмаїлов, Б. Міхалак, А. Раковська-Трела, К. Скотницький, В. Скридло, М. Хмай, М. Хржановський, Д. Юліаш тощо.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконувалася відповідно до плану законодавчого забезпечення реформ в Україні,

схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., № 509-VIII, а також згідно із планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» на 2015–2021 рр. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у XX–XXI ст.», яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету (номер державної реєстрації 0198U007793).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у здійсненні комплексного порівняльно-правового аналізу участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС.

Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі **завдання**:

- проаналізувати нормативно-доктринальні джерела участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- окреслити та проаналізувати особливості конституційно-правового статусу політичних партій як учасника виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- дослідити особливості виборчої системи для місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС і з'ясувати її вплив на участь політичних партій у цих виборах;

- дослідити участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах за законодавством України та окремих країнах ЄС;

- дослідити порядок висунення політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- проаналізувати особливості фінансування виборчих кампаній політичних партій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС;

- обґрунтувати напрямки перспективних змін до законодавства України, які удосконалять конституційно-правове регулювання участі політичних партій у місцевих виборах та сформулювати конкретні пропозиції щодо внесення змін до чинного виборчого законодавства України.

**Об'єктом дисертаційного дослідження** є регламентовані нормами права суспільні відносини, які складаються у сфері конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС.

**Предметом дисертаційного дослідження** є участь політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах-членах ЄС.

**Методи дослідження.** Методологічною основою наукового дослідження є комплекс загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Зокрема, діалектичний метод наукового пізнання використано для з'ясування конституційно-правової природи політичних партій як учасника виборчого процесу на місцевих виборах та особливості виборчої системи для місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС (підрозділи 1.2, 1.3). З'ясування та пояснення правових норм, які регулюють участь політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС, здійснювалося за допомогою формально-юридичного методу (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою формально-логічного методу було виявлено окремі суперечності й колізії в

нормативно-правових актах України та окремих країн ЄС, які регулюють участь політичних партій у місцевих виборах, а також сформульовано пропозиції щодо їх усунення (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). З'ясування та пояснення змісту правових норм, які регламентують участь політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС, здійснювалось за допомогою формально-юридичного методу (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3), Методи правового моделювання і прогнозування дали змогу на основі врахування досвіду держав ЄС змоделювати та запропонувати більш ефективні форми регулювання участі політичних партій у місцевих виборах (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Порівняльно-правовий метод дозволив порівняти засади конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах-членах ЄС, а також сформулювати висновки про переваги або недоліки того чи іншого аспекту такого регулювання в окремих країнах (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.3, 2.3).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у юридичній науці України комплексних порівняльно-правових досліджень участі політичних партій у місцевих виборах. У результаті дослідження сформульовано низку нових положень, висновків і пропозицій, які виносяться на захист, а саме:

*вперше:*

- аргументовано положення, що надання політичним партіям фактично монопольного права на висування кандидатів на місцевих виборах у теперішньому вигляді, з одного боку, суттєво звужує можливості реалізації громадянами України конституційного права бути обраними до органів місцевого самоврядування, а з іншого – через положення Виборчого кодексу України, за яким організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка не є членом цієї партії, певним чином нівелює саму сутність політичної партії, як об'єднання громадян, що поділяють однакові політичні погляди й беруть участь у виборах саме з метою реалізації засад своєї політичної програми, а також запропоновано відповідні шляхи удосконалення порядку добору претендентів на висування їх як кандидатів від політичних партій на місцевих виборах в Україні;

- обґрунтовано недоцільність виділення в якості окремого суб'єкта права подання кандидатур до складу виборчих комісій місцевих організацій політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

- доведено необхідність розширення прав щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останніх місцевих виборів представлені депутатами у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія.

*удосконалено:*

- розуміння співвідношення таких понять, як «витрати на передвиборчу агітацію», «витрати на виборчу кампанію» та «витрати на політичну кампанію», де кожне наступне з названих понять є ширшим за своїм змістом від попереднього і включає його;

- підходи до вивчення проблематики висування кандидатів на місцевих виборах, а саме – досліджено такий важливий і практично неврегульований у законодавстві України та окремих країн ЄС аспект висування кандидатів на місцевих виборах, як внутрішньопартійна процедура формування виборчих списків у різних країнах;

- підходи до вивчення правового регулювання пасивного виборчого права громадян ЄС, які не є громадянами країни, де відбуваються відповідні місцеві вибори, а саме – проаналізовано особливості включення політичними партіями до виборчих списків на місцевих виборах громадян ЄС, які не є громадянами відповідної країни, а також осіб, які не мають громадянства ЄС;

*набули подальшого розвитку:*

- вивчення особливостей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у країнах ЄС, зокрема запропоновано виділяти три основні моделі такого регулювання (модель загального, модель спеціального та модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах);

- дослідження виборчих систем для місцевих виборів, зокрема доведено, що запровадження в Україні мажоритарної системи виборів до органів місцевого самоврядування, що представляють населення до 90 виборців, є передчасним;

- дослідження особливостей регулювання джерел наповнення виборчих фондів на місцевих виборах в окремих країнах ЄС. Зокрема, на основі порівняльно-правового аналізу доведено, що поняття «внесок до виборчого фонду» варто використовувати лише для коштів, що передаються до виборчого фонду самими політичними партіями чи кандидатами, а стосовно коштів, які добровільно передаються до виборчого фонду фізичними особами, варто використовувати термін «пожертвування».

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в дисертаційному дослідженні підходи, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній роботі для подальшого розвитку теоретичної бази загальних і галузевих юридичних дисциплін, зокрема конституційного права, та для подальшого дослідження практичних і теоретичних аспектів конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах;

- правотворчій діяльності як теоретичне підґрунтя при розробленні і прийнятті змін до Конституції України, Виборчого кодексу України та законодавства України, яке регулює створення й діяльність політичних партій;

- правозастосовній діяльності Міністерства юстиції України, Центральної виборчої комісії, територіальних та дільничних виборчих комісій, інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- навчальному процесі – в юридичних та інших вищих навчальних закладах під час підготовки та вивчення дисциплін «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн» та «Муніципальне право України», при написанні монографій, підручників, посібників та розробці методичних рекомендацій.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійною науковою працею, в якій висвітлено авторські позиції щодо особливостей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС. Сформульовані в роботі положення й наукові висновки є результатом особистих досліджень та обґрунтувань, зроблених автором на основі критичного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів, а також судової практики різних країн.

**Апробація результатів дисертації.** Результати досліджень, викладені в дисертації, були представлені у вигляді доповідей та виступів на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Запоріжжя, 22-23 травня 2020 р.); «Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи» (м. Одеса, 29 травня 2020 р.); «Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів» (м. Харків, 5-6 червня 2020 р.); «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (м. Львів, 19-20 червня 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертації викладено в 7 наукових працях, зокрема в 3 статтях, що опубліковані у фахових виданнях України, наукових періодичних виданнях інших держав і наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 1 – у науковому періодичному виданні іншої держави), та в 4 тезах доповідей на міжнародних конференціях.

**Структура дисертації** зумовлена метою й завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, що містять шість підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 210 сторінок, з яких основного тексту – 168 сторінок. Список використаних джерел налічує 236 найменувань і становить 26 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У *вступі* обґрунтовано актуальність теми дослідження, окреслюється ступінь наукової розробленості теми, визначено її зв'язок із науковими програмами, визначено мету й завдання, методи, об'єкт та предмет дослідження, наведено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, сформульовано основні положення, що виносяться на захист, а також наведено відомості про апробацію результатів дослідження.

**Розділ 1. «Теоретико-правові засади участі політичних партій у місцевих виборах»** складається з трьох підрозділів, в яких аналізуються нормативно-доктринальні засади участі політичних партій у місцевих виборах, особливості конституційно-правового статусу політичних партій як суб'єкта виборчого процесу в окремих країнах, а також роль політичних партій у виборчому процесі в різних виборчих системах на місцевих виборах.

У *підрозділі 1.1. «Нормативно-доктринальні засади участі політичних партій у місцевих виборах»* здійснюється загальний аналіз наукових доробків вітчизняних та зарубіжних вчених, які, у тій чи іншій мірі, стосувалися проблематики участі політичних партій у місцевих виборах. Відзначається, що

ця проблематика не є достатньо розробленою як в Україні, так і в низці країн-членів ЄС, оскільки основна увага у більшості досліджень приділялася участі політичних партій у загальнонаціональних виборах. Натомість особливості участі політичних партій у виборчому процесі саме на місцевих виборах вивчалася занадто поверхово. Окремо автор обґрунтовує доцільність вибору для порівняльного дослідження законодавства та правозастосовної практики таких країн, як Польща та Латвія.

Також у цьому підрозділі проводиться загальний аналіз нормативних джерел щодо участі політичних партій у місцевих виборах. Досліджуються особливості регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у Конституції та чинному законодавстві України та окремих країн ЄС. Відзначається посилення динаміки змін до національного законодавства окремих країн ЄС, яке регламентує проведення виборів загалом, і участі в них політичних партій зокрема. На основі проведеного аналізу виділено та охарактеризовано три основні моделі конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у країнах ЄС. Вивчається вплив чинних міжнародних нормативно-правових актів на участь політичних партій у місцевих виборах, зокрема Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та тлумачень його положень Європейським судом з прав людини.

У підрозділі 1.2. *«Особливості конституційно-правового статусу політичних партій як суб'єктів виборчого процесу на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС»* окреслюються загальні засади конституційно-правового статусу політичних партій як учасників місцевих виборів. Оскільки здійснена в передбаченому законодавством порядку реєстрація місцевої організації політичної партії є необхідною передумовою для її участі у місцевих виборах, а передумовою для реєстрації місцевої організації політичної партії є реєстрація самої політичної партії, то відповідна увага приділяється проблематиці реєстрації політичних партій. Також аналізуються положення законодавства окремих країн які застосовуються під час створення та функціонування політичних партій і спрямовані на запобігання легалізації й діяльності регіональних політичних партій. Зокрема, в Україні така дерегіоналізація політичних партій забезпечується необхідністю підтримки рішення про створення політичної партії підписами громадян України, які зібрані не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України та обов'язком для зареєстрованих партій утворити та зареєструвати свої обласні організації у більшості областей України. Підтримується думка, що такі законодавчі умови для підтвердження всеукраїнського статусу політичної партії є недосконалими та певною мірою умовними.

Відповідно до виборчого законодавства України, суб'єктом виборчого права на місцевих виборах виступає не безпосередньо сама політична партія, а її відповідна місцева організація (хоча в окремих країнах ЄС закон про місцеві вибори таким суб'єктом визначає саме партію, а не її місцеві організації). Тому особлива увага приділяється статусу місцевих організацій політичних партій в окремих країнах. Аналізуються окремі особливості участі місцевих організацій



політичних партій у проведенні останніх місцевих виборів в Україні у зв'язку з новим адміністративно-територіальним устроєм.

У підрозділі 1.3. «Роль політичних партій у виборчому процесі в різних виборчих системах на місцевих виборах» досліджуються загальні теоретичні положення щодо виборчих систем та критеріїв їх класифікації. Аналізується еволюція виборчих систем для місцевих виборів, що відбулася протягом останніх тридцяти років в Україні, Польщі та Латвії. Роль політичних партій у місцевих виборах безпосередньо залежить від виборчої системи, яка законодавчо закріплена у відповідній країні. Природно, що за умови функціонування багатомандатної мажоритарної системи політичні партії відіграють другорядну роль, тоді як при пропорційній системі вони виступають ключовим учасником цих виборів. Вивчаються і зважуються аргументи, що висувуються в науковій літературі прихильниками та противниками запровадження пропорційної системи на місцевих виборах.

Констатується, що зміни до Виборчого кодексу України, які були внесені в 2020 році напередодні проведення чергових місцевих виборів, були передчасними і загалом невдалими. З одного боку, це не відповідає рекомендаціям міжнародних організацій, які вказують на неприйнятність змін виборчої системи менше ніж за рік до дня проведення виборів, а з іншого – істотне збільшення переліку органів місцевого самоврядування, кандидатів у депутати до яких отримали право висувати виключно політичні партії, занадто політизували ці органи, до чого виявилися не готовими як виборці, так і значною мірою самі політичні партії. Отже, вітчизняному законодавцю доцільніше було б залишити виборчу систему для місцевих виборів, запропоновану у першій редакції Виборчого кодексу України, і запроваджувати нові елементи пропорційної системи тільки після успішної практики проведення парламентських виборів за цією системою. Для порівняння автор відзначає, що на момент переходу в 2020 році Латвії на повністю пропорційну систему місцевих виборів, в цій країні вже існувала стійка традиція проведення парламентських виборів за цією виборчою системою.

**Розділ 2. «Правові форми участі політичних партій у виборчому процесі на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз»** складається з трьох підрозділів, в яких на основі порівняльно-правового аналізу досліджуються особливості участі політичних партій в основних стадіях виборчого процесу на місцевих виборах.

У підрозділі 2.1 «Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах» здійснюється порівняльно-правове дослідження особливостей участі політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Зокрема, при аналізі системи виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, наголошується, що на відміну від України, де склад центрального органу з підготовки та проведення виборів повністю призначається парламентом, у Польщі та Латвії частина членів призначаються з боку судової гілки влади, що є позитивним моментом, оскільки підвищується як професійний рівень членів цього органу, так і рівень їх незалежності. Відзначається, що порівняно з

виборчим законодавством низки країн ЄС, Виборчий кодекс України встановлює занадто м'які та загальні вимоги до осіб, які можуть бути висунуті як кандидати до виборчих комісій на місцевих виборах, зокрема для членів виборчих комісій відсутня вимога щодо володіння державною мовою та вимога про мінімальний рівень освіти.

Як показує порівняльний аналіз законодавства України та окремих країн ЄС, політичні партії є важливим (а інколи й єдиним) суб'єктом формування виборчих комісій на місцевих виборах. Водночас, аналізуючи законодавчо визначене коло суб'єктів, які мають право подавати кандидатів до виборчих комісій на місцевих виборах, автор звертає увагу на неоднозначні положення вітчизняного законодавства, за якими переваги у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах для місцевих організацій парламентських політичних партій були поширені й на місцеві організації політичної партії, яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах із парламентською депутатською групою. Тим самим відбувається певне прирівнювання статусу парламентських політичних партій зі статусом депутатських груп, формування яких часто має ситуативний характер і які в своїй діяльності не спираються на певну загальнонаціональну програму суспільного розвитку, яку на виборах до парламенту підтримала значна частина громадян України. Разом з тим, вирішення цієї проблеми шляхом запровадження обов'язковості включення до комісій кандидатів від парламентських фракцій також є досить сумнівним, оскільки результати попередніх місцевих виборів на відповідній території не завжди відображають результати парламентських виборів. Тому обґрунтовується положення щодо надання відповідних переваг під час формування виборчих комісій не тільки політичним партіям, що представлені у парламенті, а й партіям, які представлені у відповідній обласній раді.

У підрозділі 2.2. *«Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах»* досліджуються особливості висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в окремих країнах ЄС. Автор зосереджується на трьох ключових аспектах цієї досить широкої проблематики.

По-перше, окреслює особливості законодавчого визначення суб'єктів, які мають право на висування кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Зокрема, аналізується та вивчається з позицій втілення в законодавстві України позитивний досвід окремих країн ЄС, який передбачає участь у висуванні кандидатів на місцевих виборах об'єднань (комітетів) виборців. Такий підхід значно розширює можливості реалізації громадянами (та іншими особами у передбачених законодавством випадках) своїх виборчих прав. Наголошується, що положення виборчого законодавства Польщі щодо права висування кандидатів громадськими організаціями є неоднозначним та досить сумнівним, оскільки, на відміну від політичних партій, громадські організації не створюються з метою здобуття влади шляхом участі у виборах.

По-друге, характеризує визначений законодавством порядок висування кандидатів на місцевих виборах політичними партіями. Тут аналізується безпосередньо порядок формування політичними партіями виборчого списку та його подання до відповідної виборчої комісії. Окремо аналізується порядок

висування кандидатів у країнах, де законодавством передбачається необхідність попереднього погодження списку кандидатів відповідною кількістю виборців.

По-третє, окреслює процедуру визначення осіб, які будуть висунуті в ролі кандидатів від політичної партії на місцевих виборах в окремих країнах, критерії добору кандидатів у ці списки, які використовуються політичними партіями в різних країнах, яка наразі є мало дослідженою та практично неврегульованою в законодавстві. Звертається увага на особливості законодавства окремих країн ЄС щодо можливості бути кандидатом у виборчому списку політичної партії для громадян ЄС, котрі не є громадянами відповідної країни.

Також багато уваги приділяється аналізу рішень конституційних судів окремих країн, в яких вирішувалося питання відповідності конституції встановлених законодавством обмежень щодо висування кандидатів на місцевих виборах. Особливо багато правових позицій у цьому питанні напрацьовано Конституційним Судом Латвії.

У підрозділі 2.3. «*Особливості фінансування виборчих кампаній політичних партій на місцевих виборах*» акцентується увага на проблематичних та мало досліджених аспектах фінансування виборчих кампаній політичних партій під час проведення місцевих виборів. Досліджуються особливості формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах у різних країнах. Дається визначення виборчого фонду місцевої організації політичної партії на місцевих виборах, під яким розуміється певна сума грошових коштів, яка формується в установленому законом порядку, має обмежене коло джерел його наповнення, витрачається на проведення політичною партією виборчої кампанії з обов'язковим відображенням цих витрат у фінансових звітах. Уточнюється співвідношення таких понять, як «витрати на передвиборчу агітація», «витрати на виборчу кампанію» та «витрати на політичну кампанію», де кожне наступне з названих понять є ширшим за своїм змістом від попереднього і включає його в себе. Зокрема, термін «витрати на виборчу кампанію» включає не тільки витрати, понесені під час передвиборчої агітації та передвиборчої кампанії загалом, а будь-які витрати, понесені політичною партією під час політичної кампанії. Відзначається, що в Україні також скоро постане необхідність у законодавчому виділенні такого поняття, як політична кампанія.

Значна увага приділяється питанню регулювання правового статусу розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах. Різниця такого регулювання в окремих країнах є суттєвою та стосується як самого терміну, що використовується для позначення цієї особи, так і обсягу повноважень та обов'язків розпорядника виборчого фонду, а також вимог до особи, яка може бути розпорядником. Найбільш прогресивним визначається підхід, за якого розпорядником є незалежна особа, відносини якої з політичною партією регулюються укладеною угодою. Таке положення сприяє дотриманню політичними партіями фінансової дисципліни під час передвиборчих кампаній. Також досліджується регулювання розмірів, порядку внесення та умови повернення грошової застави, яку вносять політичні партії на місцевих виборах.

## ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дисертаційного дослідження зроблено низку висновків, узагальнень, пропозицій і рекомендацій, основними з яких є такі:

1. Обґрунтовано доцільність виділення трьох основних моделей конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах у країнах ЄС:

- модель загального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, при якій всі аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовуються єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом (виборчим кодексом); прикладом реалізації такої моделі є Польща та Болгарія;

- модель спеціального конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, за якої кодифікований законодавчий акт у сфері виборчого права відсутній, проте всі основні аспекти участі політичних партій у місцевих виборах врегульовується спеціальним законом про місцеві вибори, наприклад в Естонії;

- модель розширеного конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах, коли прийнятий спеціальний закон про місцеві вибори врегульовує тільки найбільш загальні засади участі у них політичних партій (наприклад, порядок висування партією кандидатів на місцевих виборах та реєстрації виборчих списків), а низка важливих питань участі політичних партій у виборчому процесі на місцевих виборах врегульовані в інших законодавчих актах (законі про фінансування політичних партій, законі про виборчі (політичні) кампанії, законі про створення виборчих комісій на місцевих виборах тощо). Така модель діє, наприклад, в Латвії та Литві.

2. Доведено, що запровадження в Україні повністю пропорційної виборчої системи на місцевих виборах є передчасним. Також передчасними та наразі невиправданими є внесені в 2020 р. до Виборчого кодексу України зміни, спрямовані на істотне підвищення ролі політичних партій на місцевих виборах. При діючій на тепер змішаній системі парламентських виборів законодавець зазначеними змінами фактично вирішив запровадити пропорційну систему на місцевих виборах. Водночас, тільки наступні парламентські вибори в Україні відбуватимуться за пропорційною системою. Як показує досвід окремих країн-членів ЄС, запровадженню повністю пропорційної системи для місцевих виборів, або навіть істотній монополізації за політичними партіями права на висування кандидатів на місцевих виборах має передувати тривала практика проведення парламентських виборів за пропорційною системою.

3. Аргументовано, що одним із важливих завдань виборчого законодавства всіх країн Європи є забезпечення чіткої, зрозумілої, ефективної та справедливої моделі формування виборчих комісій на місцевих виборах. Це зумовлює вирішення питання про визначення кола суб'єктів, які мають право висувати свої кандидатури до виборчих комісій, а також питання про рівні можливості у цьому процесі для всіх учасників. Порівняно з низкою країн-членів ЄС, в Україні коло суб'єктів, які можуть висувати кандидатури до виборчих комісій у місцевих виборах, є вузьким, оскільки вітчизняне законодавство відносить до цих

суб'єктів тільки місцеві організації політичної партії та кандидатів. Неоднозначною з точки зору рівності політичних партій є норма Виборчого кодексу України, за якою кандидатури у виборчі комісії, запропоновані місцевою організацією політичної партії, яка представлена фракцією у парламенті, або яка уклала угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою Верховної Ради України, обов'язково включаються до складу кожної територіальної та дільничної виборчої комісії в той час, як кандидатури, подані всіма іншими місцевими організаціями партій, включаються до складу територіальних виборчих комісій за результатами жеребкування. Відповідно, за результатами жеребкування їх кандидатура може не потрапити до складу комісії.

4. Встановлено, що для удосконалення порядку формування виборчих комісій на місцевих виборах необхідно:

а) повернути низку положень першої редакції Виборчого кодексу, що регулювали це питання, а саме:

- не виділяти в ролі окремого суб'єкта права подання кандидатур до складу виборчих комісій місцеві організації політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з депутатською групою, про утворення якої оголошено на сесії Верховної Ради України не пізніше 1 січня року, в якому відбуваються вибори;

- місцеві організації політичної партії, яка представлена у Верховній Раді України депутатською фракцією, можуть запропонувати до складу відповідної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі.

б) Розширити права щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останній місцевих виборів отримали право на участь у розподілі депутатських мандатів. Оскільки йдеться не про загальнонаціональні, а про місцеві вибори, то переваги під час формування виборчих комісій повинні надаватися не тільки партіям, що представлені у парламенті, а й політичним партіям, які представлені у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія. Далеко не завжди парламентські партії отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах до обласної ради, і навпаки – у багатьох обласних радах наразі широко представлені політичні партії, які не представлені своїми фракціями у Верховній Раді України. Цілком закономірно, щоб політичні партії, представлені в обласних радах, на місцевих виборах отримали рівні з парламентськими політичними партіями права у формуванні виборчих комісій.

5. Доведено, що теперішній порядок висунення кандидатів на місцевих виборах в Україні є досить суперечливим. Чинна редакція Виборчого кодексу України, суттєво звужуючи можливості для реалізації громадянами України конституційного права бути обраними до органів місцевого самоврядування поза співробітництвом із політичними партіями, водночас передбачає, що організація партії може висунути кандидатом у депутати особу, яка не є членом цієї політичної партії. Покращення такого регулювання можна досягти різними шляхами:

- законодавчого запровадження інституту комітету виборців, який поруч з політичними партіями виступатиме суб'єктом права на висування кандидатів на місцевих виборах;

- істотного зменшення існуючої на сьогодні кількості органів місцевого самоврядування на виборах, до яких виключне право висування кандидатів належить політичним партіям;

- запровадження механізму, який врегулює можливість висування політичними партіями у якості своїх кандидатів осіб, які не є членами цієї політичної партії, з нових позицій. Надавши такі абсолютні переваги політичним партіям на місцевих виборах, вітчизняному законодавцю логічно було б також встановити відповідну вимогу, що до списку кандидатів, які висуваються політичною партією, можуть включатися тільки члени цієї політичної партії, або принаймні встановити відповідну мінімальну кількість членів цієї політичної партії у списку. Таке положення буде стимулювати політичні партії належним чином розбудовувати свою структуру на місцях та підтримувати місцеві осередки.

6. Встановлено, що визначені законодавством відповідної країни засади фінансування участі політичних партій у місцевих виборах є важливим аспектом у галузі виборчого законодавства й суттєво впливають на хід передвиборчої кампанії, а отже, і весь виборчий процес. Під час обрання вітчизняним законодавцем основних принципів фінансування політичних партій на місцевих виборах важливо дотримуватися демократичних засад у цій сфері. У виборчому законодавстві України необхідно закріпити відповідні максимально допустимі розміри виборчих фондів (ліміти витрат з виборчого фонду на передвиборчу кампанію), а також конкретизувати коло осіб, які мають право здійснювати внески (пожертвування) до виборчих фондів місцевої організації партії під час проведення місцевих виборів. Це дозволить гарантувати рівні можливості для всіх суб'єктів, які беруть участь у місцевих виборах.

7. Проведене порівняльно-правове дослідження конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах дозволило обґрунтувати низку науково-практичних пропозицій щодо вдосконалення Виборчого кодексу України у цій сфері, зокрема:

- ч. 6 ст. 34 необхідно викласти в такій редакції: «Члени виборчої комісії повинні володіти державною мовою»;

- ч. 2 ст. 203 викласти в такій редакції: «Право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація політичної партії, яка на останніх виборах до обласної ради, на території повноважень якої формується територіальна виборча комісія, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів;

3) зареєстрована в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії».

- абзац 1 ч. 3 ст. 203 викласти в такій редакції: «Суб'єкти подання кандидатур, зазначені у частині другій цієї статті, можуть запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по одній кандидатурі. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше однієї особи до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані суб'єктами подання, зазначеними у пункті 1 та пункті 2 частини другої цієї статті».

- абзац 2 ч. 3 ст. 203 викласти в такій редакції: «Якщо суб'єкти подання кандидатур одночасно відповідають вимогам, що зазначені у пунктах 1, 2 частини другої цієї статті, то вони можуть запропонувати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури. До складу територіальної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані такими суб'єктами подання».

- абзац 3 ч. 3 ст. 203 виключити;

- п. 5 ч. 10 ст. 203 необхідно викласти в такій редакції: «Відомості, що підтверджують володіння державною мовою»;

- ч. 1 ст. 204 викласти в такій редакції: «Дільнична виборча комісія утворюється відповідною міською чи районною у місті, сільською, селищною виборчою комісією не пізніше як за п'ятнадцять днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії.

Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають:

1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання;

2) місцева організація політичної партії, яка на останніх виборах до обласної ради, на території повноважень якої формується дільнична виборча комісія, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів;

3) місцеві організації політичних партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатних виборчих округах;

4) кандидати у депутати сільських, селищних, міських (територіальних громад із кількістю виборців до 10 тисяч) рад;

5) кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови.

При утворенні дільничної виборчої комісії відповідна територіальна виборча комісія визначає осіб, які підлягають включенню до складу відповідної дільничної виборчої комісії, з числа кандидатур, поданих суб'єктами подання, шляхом жеребкування, що проводиться у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією, не пізніше як на восьмий день після закінчення строку внесення подань щодо кандидатур до складу такої комісії.

Щодо кандидатур, які подали суб'єкти подання, зазначені у пунктах 1, 2 цієї частини, жеребкування не проводиться. Кандидатури від таких суб'єктів подання включаються до складу кожної дільничної виборчої комісії (не більше однієї особи до складу кожної дільничної виборчої комісії) за умови наявності відповідних подань та їх відповідності встановленим цим Кодексом вимогам.

Якщо суб'єкти подання кандидатур одночасно відповідають вимогам, що зазначені у пунктах 1, 2 цієї частини, то вони можуть запропонувати до складу кожної дільничної виборчої комісії не більше ніж по дві кандидатури. У цьому випадку до складу кожної дільничної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури (не більше двох осіб до складу кожної територіальної виборчої комісії), запропоновані такими суб'єктами подання.

Кандидатури, внесені до складу дільничної виборчої комісії, можуть бути відхилені лише з підстав їх невідповідності вимогам, передбаченим статтею 34 цього Кодексу, порушення вимог цієї частини та частини четвертої цієї статті шляхом прийняття відповідного рішення територіальною виборчою комісією або в результаті застосування механізму жеребкування, передбаченого цією частиною.

Рішення про відхилення кандидатур за результатами жеребкування не приймається»;

- ч. 1 ст. 222, ч. 1 ст. 223 та ч. 1 ст. 224 доповнити новим пунктом такого змісту: «Документ, що підтверджує рівень володіння державною мовою».

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

***Статті в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, у тому числі тих, які зареєстровані у міжнародних наукометричних базах:***

1. Чубірко В.В. Порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. (Vol. 2). P. 249-253.

2. Чубірко В.В. Особливості конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 233-237.

3. Чубірко В.В. Участь політичних партій у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС: порівняльний аналіз. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 31. № 3. С. 37-42.

***Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

4. Чубірко В.В. Права політичних партій під час формування виборчих комісій на місцевих виборах в Латвійській Республіці. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 22-23 травня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. С. 35-37.

5. Чубірко В.В. Особливості формування виборчих фондів політичних партій на місцевих виборах в Україні та Польщі. *Розбудова правової держави в Україні: реалії та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 29 травня 2020 р. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 41-45.

6. Чубірко В.В. Правовий статус розпорядника виборчого фонду політичної партії на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. *Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних*



процесів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 5-6 червня 2020 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 68-71.

7. Чубірко В.В. Грошова застава на місцевих виборах в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 червня 2020 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 40-43.

#### Анотація

**Чубірко В.В. Конституційно-правове регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2021.

У дисертації здійснено комплексне дослідження конституційно-правового регулювання участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та країнах ЄС. Проаналізовано нормативно-доктринальні джерела участі політичних партій у місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Досліджено особливості виборчої системи для місцевих виборів в Україні та окремих країнах ЄС і з'ясовано їх вплив на участь політичних партій у місцевих виборах. Доведено необхідність розширення прав щодо участі у формуванні виборчих комісій для місцевих організацій політичних партій, які за результатами останній місцевих виборів представлені депутатами у відповідній обласній раді, на території якої формується така виборча комісія, та позбавлення переваг під час формування виборчих комісій місцевих організацій політичної партії, які уклали угоду про політичну співпрацю на відповідних місцевих виборах з парламентською депутатською групою. Досліджено порядок висування політичними партіями кандидатів на місцевих виборах, а також особливості фінансування виборчих кампаній політичних партій на місцевих виборах в Україні та окремих країнах ЄС. Обґрунтовано напрямки перспективних змін до законодавства України, які удосконалять конституційно-правове регулювання участі політичних партій у місцевих виборах.

**Ключові слова:** *політичні партії; місцеві організації політичних партій; вибори; місцеві вибори; виборчі системи для місцевих виборів; виборчий список кандидатів; формування виборчих комісій на місцевих виборах; виборчі фонди.*

#### Аннотация

**Чубирко В.В. Конституционно-правовое регулирование участия политических партий в местных выборах в Украине и странах ЕС: сравнительный анализ - Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право. - Государственное высшее учебное заведение «Ужгородский национальный университет». - Ужгород, 2021.

В диссертации осуществлено комплексное исследование конституционно-правового регулирования участия политических партий в местных выборах в Украине и странах ЕС. Проанализированы нормативно-доктринальные источники участия политических партий в местных выборах в Украине и отдельных странах ЕС. Исследованы особенности избирательной системы для местных выборов в Украине и отдельных странах ЕС и выяснено их влияние на участие политических партий в местных выборах. Доказана необходимость расширения прав на участие в формировании избирательных комиссий для местных организаций политических партий, которые по результатам последних местных выборов представлены депутатами в соответствующем областном совете, на территории которого формируется такая избирательная комиссия, и лишения преимуществ при формировании избирательных комиссий местных организаций политической партии, заключившей соглашение о политическом сотрудничестве на соответствующих местных выборах с парламентской депутатской группой. Исследован порядок выдвижения политическими партиями кандидатов на местных выборах, а также особенности финансирования избирательных кампаний политических партий на местных выборах в Украине и отдельных странах ЕС. Обоснованы направления перспективных изменений в законодательстве Украины, которые усовершенствуют конституционно-правовое регулирование участия политических партий в местных выборах.

**Ключевые слова:** политические партии; местные организации политических партий; выборы; местные выборы; избирательные системы для местных выборов; избирательный список кандидатов; формирование избирательных комиссий на местных выборах; избирательные фонды.

#### **Anotation**

**Chubirko V. V. Constitutional and legal regulation of the participation of political parties in local elections in Ukraine and in the countries of the European Union: a comparative study – Manuscript.**

Dissertation for Candidate of Juridical Sciences degree. Speciality 12.00.02 – Constitutional law; municipal law. – State Institution of Higher Education “Uzhhorod National University”. – Uzhhorod, 2021.

The dissertation is a comprehensive legal study of the constitutional and legal regulation of the participation of political parties in local elections in Ukraine and in the countries of the European Union. This research is focused on the analysis of the doctrinal sources of the participation of political parties in local elections. It also outlines a range of laws and regulations of Ukraine and some EU countries that regulate this participation. This dissertation provides arguments for considering the participation of political parties in local elections in the EU countries within three patterns of the constitutional and legal regulation: the pattern of general legal regulation, the pattern of

specific legal regulation and the pattern of extended legal regulation of the participation of political parties in local elections.

This dissertation outlines and examines the peculiar aspects of the constitutional and legal status of political parties as participants of the election process in local elections in Ukraine and some EU countries. It also explores the peculiar aspects of the electoral system of local elections in Ukraine and in some EU countries placing special emphasis on the impact these aspects have on the participation of political parties in local elections.

The research findings show that granting political parties exclusive rights to nominate candidates for local elections as it is significantly narrows the opportunities for the citizens of Ukraine to exercise their constitutional right to be elected to the local self governing bodies. Moreover, due to the provision of the Election Code of Ukraine according to which a party can nominate a person who is not a member of the party to stand in an election, granting these exclusive rights outweighs the very essence of a political party as a unity of citizens who share the same political views and take part in an election in order to realise the basic principles of its political program. This research suggests ways to improve the selection procedure for the nomination of candidates by political parties for local elections in Ukraine.

The results of the comparative legal study indicate that it is inexpedient to distinguish the right of the political party that made an agreement about the cooperation at local elections with a deputies' group whose formation is announced at the session of the Verkhovna Rada not later than on January 1 of the year the elections take place as a separate subject. This research provides arguments in favour of the expansion of the rights of local chapters of political parties that are represented by deputies in the respective regional council according to the results of the last local elections to participate in the formation of election commissions at the territory where the election commission is established.

The dissertation offers improved definitions of such notions as “election canvassing spending”, “election campaign spending” and “political campaign spending” where each following concept is broader than the preceding one and embodies it.

This dissertation explores the procedure for the nomination of candidates for local elections by political parties with the primary focus on the procedure for the formation of candidates lists as well as criteria for the selection of candidates on these lists that are used by political parties in different countries. It also examines the peculiar aspects of financing of election campaigns of political parties at local elections in Ukraine and some EU countries. Based on the research findings of the comparative legal study a number of proposals are made to improve the legislation of Ukraine that regulates the participation of political parties in local elections.

**Key words:** *political parties; local chapters of political parties; elections; local elections; electoral systems of local elections; candidates list; the formation of election commission; electoral funds.*



Підписано до друку 22.03.2021 р. Формат 60х90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,8. Тираж 100 прим. Зам. №1/22-03.  
Видавництво УжНУ «Говерла».  
88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18.  
Телефон +38 (095) 212 7679